

**Développement durable de l'aquaculture : coordination des acteurs et action publique.
L'exemple de la cartographie d'aptitude du littoral corse
à l'implantation de nouvelles fermes.**

Nadine Levratto

IDHE, UMR 8533 CNRS École Normale Supérieure
de Cachan
Bâtiment Laplace
61, avenue du Président Wilson
F.94235 Cachan Cedex
e-mail : levratto@idhe.ens-cachan.fr

Marie-Françoise Saliceti

Université de Corse
e-mail : saliceti@univ-corse.fr

Résumé

Dans un contexte marqué par la multiplication, l'intensification des conflits d'usage naissant de l'occupation économique de biens environnementaux et l'objectif de développement durable qui se manifeste notamment dans les plans de développement à l'échelon régional, ce texte aborde la question du développement de l'aquaculture en Corse. Il s'agit plus particulièrement de mettre en relation le cadre de l'action publique et l'initiative privée, tout en tenant compte de la dimension écologique du problème posé, ce qui requiert d'emblée la mise en place d'une réflexion de nature pluridisciplinaire en vue de proposer un système d'aide à la décision pour un acteur public. L'approche développée s'articule autour de la production d'une carte d'aptitude du littoral à l'implantation de nouvelles fermes qui vise à repérer les sites potentiels retenus tant pour leur capacité à favoriser une production de qualité que pour leur faible potentiel polémogène. Incorporant d'emblée les principales dimensions de la problématique soulevée (biologique, juridique, sociale et économique), le texte insiste également sur les enjeux liés au processus d'appropriation d'un outil par les acteurs et la manière dont la règle modèle la coordination entre agents publics et privés qui l'ont implicitement retenu comme référent de la mise en œuvre d'un plan de développement durable de la filière aquacole.

Mots clefs : aquaculture, conflits d'usage, aménagement du territoire, Corse

Dans un contexte marqué par la multiplication, l'intensification des conflits d'usage naissant de l'occupation économique de biens environnementaux et l'objectif de développement durable qui se manifeste notamment dans les plans de développement à l'échelon régional, ce texte aborde la question du développement de l'aquaculture en Corse. Il s'agit plus particulièrement de mettre en relation le cadre de l'action publique et l'initiative privée, tout en tenant compte de la dimension écologique du problème posé, ce qui requiert d'emblée la mise en place d'une réflexion de nature pluridisciplinaire en vue de proposer un système d'aide à la décision pour un acteur public.

Au départ de l'analyse se trouve l'opposition entre les intérêts particuliers et l'intérêt général qui est, dans une certaine mesure au fondement philosophique de la modernité politique française. Elle est fondée sur l'idée qu'il y a naturellement de bons (grands) ou de mauvais (petits) intérêts, l'intérêt général étant l'expression de la volonté de la collectivité souveraine. On peut retenir deux conséquences importantes de cette approche du politique. En premier lieu, la volonté générale étant distincte de la "volonté de tous", ce n'est pas par le référendum qu'on y accède, mais plutôt par la désignation de titulaires qui incarneront et monopoliseront la capacité d'expression de cette volonté générale. Cette idée s'incarne dans la figure de l'Etat de l'économie du Bien-être : compte tenu du théorème d'impossibilité, l'économie du Bien-être (Arrow) a démontré qu'une fonction de bien-être social non dictatoriale peut exister, à la condition d'un accord a priori sur une visée sociale ; or, cette définition quasi politique suppose une délégation de cette mission. Pour tous les autres, ne reste comme place vacante que celle des intérêts particuliers.

La critique de cette vision dichotomique de l'intérêt public et des intérêts privés sera au cœur du texte, qui s'attachera à l'étude de conflits liés aux usages de l'espace : l'implantation de fermes aquacoles et l'agrandissement d'exploitations existantes qui fourniront le matériau empirique de l'étude. A partir de cette conception de l'action publique, nous présenterons la méthode retenue pour résoudre le problème factuel étudié.

L'approche développée s'articule autour de la production d'une carte d'aptitude du littoral à l'implantation de nouvelles fermes qui vise à repérer les sites potentiels retenus tant pour leur capacité à favoriser une production de qualité que pour leur faible potentiel polémogène. Incorporant d'emblée les principales dimensions de la problématique soulevée (biologique, juridique, sociale et économique), la démarche s'appuie sur la mise en place d'un Système d'Information Géographique, outil retenu pour son caractère opératoire et la transparence de l'information qu'il favorise. Au-delà des aspects techniques, il nous apparaît également important de rendre compte du processus wébérien d'appropriation de l'outil par les acteurs et la manière dont il a modelé le processus de coordination entre agents publics et privés qui l'ont implicitement retenu comme référent de la mise en œuvre d'un plan de développement durable de la filière aquacole.

Le texte est organisé de la manière suivante. Après avoir rappelé les grandes lignes de l'action publique retenues dans une première partie, nous présenterons l'outil développé (le SIG incorporant une carte de sensibilité environnementale et des éléments réglementaires ainsi que les indicateurs socio-économiques annexés) dans une seconde section. La troisième partie nous permettra d'élargir la démarche mise en place en montrant comment la gestion du conflit d'usage a favorisé l'émergence d'une action collective de développement durable.

1. L'implantation des fermes aquacoles : conflits d'usage, coordination des acteurs et action publique

Afin d'élaborer les conditions de mise en place d'une base de données incorporant des marqueurs de conflits d'usage, il est nécessaire d'identifier au préalable des variables approximatives qui permettront d'anticiper leur occurrence qui, selon l'expérience locale, se résolvent généralement dans le sens d'un gel du projet. Comme si, localement, le coût privé et social de l'inaction était moins élevé que celui de l'action économique. Le but de cette première partie est de montrer que la multiplicité des formes conflictuelles (1.1) est moins le résultat d'un défaut du processus de coordination qu'une manifestation de son fonctionnement (1.2.).

1.1. Pluralité des conflits

Dans la mesure où surveiller les risques de conflits suppose l'établissement d'une grille de lecture de ces derniers, nous utiliserons pour partie celle établie dans le programme « Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles. Analyse dans les espaces ruraux » en cours de réalisation¹. Y est avancée l'idée que l'apparition de conflits d'usage suppose l'existence d'un support matériel engendrant des effets avérés, d'acteurs différents, de manifestations diverses et qu'ils présentent des évolutions variées. Nous rapprocherons l'aquaculture en Corse à cette grille.

- Une matérialité des conflits. Les tensions auxquelles il faut s'intéresser se distinguent par leur caractère micro-local, par la matérialité de leur support ou de l'objet sur lequel naît le conflit ainsi que par le fait qu'elles naissent à propos des usages de l'espace. On peut cependant signaler que l'apparition du conflit n'est pas nécessairement liée à la survenance de l'événement matériel mais peut également survenir en anticipation de cette dernière comme ce fut le cas à propos de l'extension de la ferme de Campo Moro.
- Des causes diverses. Les tensions qui peuvent se faire jour ont, du fait de la matérialité de leur support, des causes physiques qui sont :
 - L'émission d'effets externes négatifs : il s'agit en l'occurrence des atteintes à l'herbier de posidonies,
 - La construction, la dégradation ou la destruction d'un bien : ont été à plusieurs reprises évoqués la dégradation du site causée par la présence de cages visibles depuis la côte.
- Des acteurs et des combinaisons d'agents différentes. Les personnes physiques ou morales qui se trouvent, par leur action matérielle, à l'origine des tensions sont² :

¹ Cette partie s'inspire d'un travail en cours réalisé dans le cadre d'un programme interdisciplinaire du CNRS. "Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles. Analyse dans les espaces ruraux." Programme Environnement, vie, société du CNRS (appel d'offres Territoires, environnement et nouveaux modes de gestion : la "gouvernance" en question). Responsables: Thierry Kirat, CNRS - IDHE, ENS Cachan et André Torre, UMR SAD-APT, INRA - INA-PG.

² Les tensions peuvent mettre en jeu des producteurs ou des usagers entre eux (qu'ils poursuivent ou non des objectifs productifs identiques). L'opposition entre producteurs et acteurs constitue également une forme de tension.

- Des producteurs, usagers de l'espace à des fins productives. Ces derniers peuvent être propriétaires ou non de l'espace et de leur outil de travail, mais tous les exploitants concernés ont en commun une activité d'exploitation impliquant une utilisation de l'espace à des fins de production de valeur.
- Des usagers de l'espace à des fins non productives. Deux groupes aux intérêts parfois divergents peuvent ici être identifiés. Certains sont présents en permanence sur l'espace comme les résidents, pêcheurs, sportifs alors que d'autres sont présents seulement par intermittente comme les touristes, les propriétaires de résidences secondaires... Ces groupes se caractérisent par une relation croissante entre niveau de revenu et implication écologique³. Ce sont ces mêmes catégories d'usagers qui se trouvent impliquées dans les tensions et conflits.
- Des manifestations plus ou moins patentes, individuelles ou collectives. Ponctuels ou répétitifs, les tensions et conflits à propos des différents usages du littoral peuvent se manifester de différentes manières⁴ :
 - Au niveau interindividuel : la presse rend compte de relations de mauvais voisinage, voies de fait, recours à des tierces parties, rétorsions, représailles...
 - Portées ou saisies par des individus (des élus par exemple),
 - Portées ou saisies par des groupes, en particulier les associations représentant les usagers de l'espace à des fins non productives, des administrations, des collectivités locales ou territoriales⁵
- Une évolution et des modes contrastés de gestion et de prévention. On notera que tensions et conflits ont une (des) histoire(s) qui ne préjugent en aucun cas une résolution systématique. Les enseignements tirés des conflits d'usage localement observés semblent cependant aller dans le sens d'une tendance au gel des projets (extension des fermes aquacoles, fermes éoliennes de Ville-de-Petrabugno, barrage du Rizzanese...) même si ces exemples ne doivent pas prendre le pas sur les projets menés à terme (éoliennes de Calenzana par exemple). On peut néanmoins identifier les profils de situation suivants :
 - Des tensions : une tension peut perdurer sans pour autant se transformer en conflit, si les acteurs ne s'engagent pas. Une tension peut se faire jour avant l'apparition d'une cause matérielle, dans son anticipation. Pendant la phase de

³ La question de l'équité, aspect majeur de la décision publique, est par exemple évoquée par Bernard (2004) qui rappelle qu'en matière d'investissements publics le critère de compensation de Hicks-Kaldor conduit à réaliser un projet si les gagnants peuvent compenser les perdants, cette possibilité n'ayant pas besoin de devenir effective pour que la décision favorable au projet soit retenue. Une analyse plus approfondie de ce point technique est réalisée par Boiteux (2001).

⁴ Pour un recensement des faits conflictuels liés au développement de l'aquaculture en Corse, on se réfèrera au texte de Levratto et Saliceti (2002) : Démarche collective et NIMBY. L'enjeu : une extension de la démocratie aux projets techniques, in Actes du Colloque « Environnement et identité en Méditerranée »

⁵ Les résultats partiels des études bibliométriques réalisées par T. Kirat et C. Lefranc dans le programme précité montrent que les deux département corses diffèrent des départements continentaux par la promptitude des agents à saisir la justice dès qu'ils considèrent qu'il y a atteinte à la propriété privée et par la place relativement faible des associations parmi les plaignants. Ce résultat contre intuitif peut s'expliquer par l'autocensure qui touche les porteurs de projets dès lors qu'une association s'empare du problème. Les expériences observées dans le cas des interventions d'U Levante, sembleraient aller dans le sens de cette hypothèse.

tension peuvent être mises en place des actions préventives (notamment des services), visant à empêcher l'éclatement du conflit.

- Des conflits : il ne peut y avoir conflit avant l'apparition d'une cause matérielle. Cependant, certaines causes a priori polémologènes peuvent ne jamais se transformer en conflit, ce qui va complexifier le problème des données à collecter.
- Les modes de prévention, de gestion et de résolution : ils sont multiples et non définissables a priori. Les actions peuvent être préventives et viser à la non survenance du conflit (négociation interindividuelle ou intermédiée), se limiter à l'arrangement entre acteurs ou s'appuyer sur une technique de type réglementaire ou juridique.

Il apparaît alors que conflits et coordination des acteurs se présentent comme deux composantes indissociables d'un problème unique.

1.2. Conflits et coordination ou gouvernement vs. gouvernance

Le précédent paragraphe nous a permis de faire le point sur la forme du conflit, c'est maintenant sur son support que nous souhaitons insister tant celui-ci préside à la forme de coordination qui pourra être observée dans la gestion du différend. L'opposition entre les intérêts particuliers et l'intérêt général est dans une certaine mesure au fondement philosophique de la modernité politique française. Elle est fondée sur l'idée qu'il y a naturellement de bons (grands) ou de mauvais (petits) intérêts, l'intérêt général étant l'expression de la volonté de la collectivité souveraine. On peut retenir avec Kriegel (1996) deux conséquences importantes de cette métaphysique politique. En premier lieu, la volonté générale étant distincte de la "volonté de tous", ce n'est pas par le référendum qu'on y accède, mais plutôt par la désignation de titulaires qui, moyennant certaines conditions, incarneront et monopoliseront la capacité d'expression de cette volonté générale. Pour tous les autres, ne reste comme place vacante que celle des intérêts particuliers. Ceux-ci s'incarnent autour d'une série de conflits particuliers :

- *L'appropriation de l'espace.* Les acteurs évoluent dans un environnement naturel ou artificiel partagé, mais leur appropriation en est très variable. Chacun perçoit des "facettes" différentes et une organisation particulière. Les caractéristiques saillantes vont d'indices visuels simples (présence ou absence de différents éléments) à des interprétations complexes, rappelant les rationalités sous-jacentes à la construction diachronique de l'espace (l'espace comme construit social, miroir de la société qui l'utilise) si bien que l'espace s'organise comme une hiérarchie de territoires appropriés et se reconstruit aussi continuellement et cycliquement au gré des activités et des pratiques qu'il supporte. L'interprétation de l'espace étant ainsi faite à l'aune de son utilisation, c'est évidemment la première source de divergence d'intérêt et de conflits d'usages.
- *Régulations et réglementations.* Les conflits en aménagement du territoire s'inscrivent toujours dans un cadre réglementé, avec des procédures enchevêtrées destinées à les gérer. De plus, différents mécanismes de régulation sociale informelle interviennent (valorisation ou rejet des "meneurs" du conflit, règlements amiables, compensations). Chacun se fait cependant juge de son propre droit lorsqu'il s'agit d'un territoire approprié, "patrimoine" de longue date. Même dans le strict cadre des institutions, se

référant nominalement aux textes, les attributions sont sujettes à discussion et les responsabilités sont diffuses. Les conflits portent ici sur les droits de chacun, sur l'interprétation des textes, sur les responsabilités et sur les attentes sociales que l'on peut avoir (par exemple "ça va se régler tout seul..." vs. "c'est au maire d'en décider"). Ce cadre s'étend aussi aux procédures dans leur déroulement, avec des règles précises sur la conduite des décisions.

- *Historique des projets.* La "mémoire" des décisions et conflits est en défaut. Sur de longs termes (plus de 15 ans pour certains projets d'infrastructure), les acteurs institutionnels changent plusieurs fois, le contexte évolue, et des strates successives d'études intermédiaires, de pré-projets, de négociations "préalables" s'accumulent, avec pour témoins durables les habitants et les archives de presse. On peut considérer ce type de processus comme une maturation parfois nécessaire, mais elle est rarement capitalisée ; et certains oublis induisent des conflits, lorsqu'ils concernent des faits et dires considérés par certains comme des engagements, en particulier dans le cas de l'Etat, contraint à la continuité ou des élus, contraints à la cohérence politique.
- *Dynamiques du monde, explications et causalités.* Un méta-enjeu couramment évoqué pour l'aménagement est la durabilité (perpétuation des conditions actuelles) ou la viabilité (perpétuation des capacités de contrôle sous des contraintes identifiées). Il ne s'agit donc pas seulement de considérer comment et où sont les choses, mais aussi, et surtout, comment et où elles vont, et quelle est leur organisation. Chacun se représente donc des processus à partir d'hypothèses de dépendances et de causalité, avec des formes plus ou moins naïves de physiques qualitatives. Ceci conduit, vers le futur, à des résultats discordants, et, vers le passé, à des explications contradictoires. Les interprétations des phénomènes connus et / ou la prévision des futurs possibles sont ainsi contingents à des dissensions omniprésentes dans la perception des facteurs. Les processus concernés peuvent être l'évolution de l'environnement, les dynamiques socio-économiques, les réponses sociales, la résolution des conflits elle-même, ainsi que tous leurs couplages (Zaccai et Mormont, 2001).

Les situations conflictuelles cristallisées autour d'un projet de développement semblent alors appeler une réponse marquée du sceau de la proximité, l'ensemble des acteurs étant ici lié par une référence commune au spatial. Dans ce domaine, les analyses sont légion, de même que les travaux qui visent à mettre en relief les vertus de la gouvernance et de la démocratie de proximité au regard des institutions et autres modalités de coordination davantage marquées par le droit⁶. Il n'est pas dans nos objectifs de rappeler les écarts d'interprétation du terme « gouvernance » dont la polysémie est propice au développement d'une variété d'analyses dont les formes polaires sont, d'un côté, celle proposée par les théoriciens de la régulation pour lesquels il s'agit d'une structure politique essentiellement

⁶ On notera sur ce point une avance considérable des recherches anglo-américaines qui, marquées par la tradition du droit coutumier, se sont depuis longtemps penchées sur la question des nuisances et des avantages comparés de l'injonction à la faire cesser au regard de la réparation monétisée de la nuisance subie par la victime. Le Code civil français en revanche est largement muet en ce qui concerne les solutions juridiques applicables lors de conflits entre propriétaires de fonds voisins, ce qui a obligé les tribunaux à inventer des solutions juridiques, la jurisprudence ayant largement contribué à façonner la notion de « troubles du voisinage » (Cf. Kirat, 2003).

représentée par l'Etat et, de l'autre, celle issue de la rhétorique de la proximité, qui voit dans la démarche participative un dispositif institutionnel capable de résoudre les conflits locaux.

L'ambition démocratique portée par le discours sur les formes de participation et l'insistance placée sur les « nouvelles modalités » de partage du pouvoir dans lequel la société civile serait à même de peser sur les choix politiques et la mise en œuvre des actions nous paraissent en effet impuissantes à résoudre les conflits liés au développement d'une activité économique en raison d'une double limite. Elle souffre en premier lieu d'une faiblesse méthodologique qui tient dans son incapacité à expliquer l'émergence de la participation, sauf à la considérer comme un bien en soi (chose par ailleurs non démontrée et irréfutable) et, en conséquence, à traiter les échecs qui ne manquent pas de se produire dans la mise en œuvre d'actions de démocratie participative. En second lieu, elle échoue à traiter des disparités caractéristiques du « voice » car, la propension à participer des différents groupes sociaux étant différenciée, comment s'assurer d'un équilibre dans l'expression des intérêts de façon à ce que l'ouverture de nouvelles possibilités de participation ne renforce pas l'exclusion de certains dans les processus de décision⁷.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous choisissons de considérer l'existence de formes de proximité comme une condition de la gouvernance locale mais non comme une cause suffisante, la prise en compte des seules proximités⁸ ne parvenant pas à systématiser l'émergence et le déroulement des dynamiques locales. Afin d'éviter de tomber dans une analyse normative préconisant l'adoption de politiques publiques de développement local tablant sur l'activation de la proximité au seul motif que certaines expériences locales se sont effectivement traduites par des succès de coordination, nous préférons nous demander ici comment une institution locale peut se doter d'un outil d'aide à la décision dont la mobilisation va moins permettre de résoudre le problème auquel il est supposé apporter une solution technique (il s'agissait ici de déterminer les sites propices à l'implantation de nouvelles fermes) que d'instaurer un mode d'appropriation et d'utilisation d'une règle de coordination. C'est en cela que nous considérons ici être confrontés à un outil dont l'enjeu dépasse le seul cadre technique pour prétendre au statut d'institution au sens de Hayek puisqu'il va fixer une règle de conduite qui, sans avoir été intentionnellement construite, finit par « gouverner l'action des individus » (Hayek, 1973, p. 21) parce que son application produit de meilleurs résultats que son rejet.

L'unité de base de l'analyse devient donc ici l'institution (le SIG), résultat d'un processus collectif de résolution d'un problème situé, ce qui nous conduit à nous rapprocher de la conception holiste portée par les régulationnistes ainsi que par les anciens (Commons) et nouveaux (Williamson) institutionnalistes. Un conflit est donc représenté par une opposition

⁷ Cette préoccupation est notamment développée par J. Godbout qui distingue les participationnistes des autres usagers : « Une nouvelle catégorie d'acteurs apparaît dans l'organisation. Elle n'est constituée ni des "producteurs" (ou des employés) ni, au sens strict, des citoyens (c'est-à-dire de la structure politique classique), mais de représentants des utilisateurs de l'organisation, de ses clients, c'est-à-dire d'individus dont la légitimité du pouvoir repose sur le fait qu'ils utilisent les services dispensés par l'organisation. » (p.166).

⁸ Nous admettons ici avec Boschma que la proximité géographique est loin d'être l'unique forme de proximité à prendre en considération mais qu'il faut également tenir compte des proximités cognitive, organisationnelle, sociale et institutionnelle (Boschma, 2004). Ceci dit, la multiplicité des formes n'éclaire en rien le processus de coordination des acteurs puisqu'elle ne dit rien sur les raisons pour lesquelles le partage de caractéristiques favoriserait la réalisation d'un accord.

sociale entre deux (ou plus) réseaux sociaux représentant des fonctions d'utilité similaires et contraires. Ici, ce ne sont plus des individus qui s'affrontent, mais des communautés. Les membres de chacune des communautés ont en première approximation des intérêts proches et partagent une même vision de la résolution du problème. En cela ils s'opposent à une autre communauté. La différence fondamentale avec l'individualisme méthodologique⁹ est que les fonctions de préférences évoluent. Le conflit est identifié comme une différence d'interprétation, avec des conséquences variées, et chaque acteur ou groupe peut alors accepter de prendre un peu du point de vue de l'autre en compte et modifier son système de préférence. Les modalités de modification sont variées, selon la nature de la relation entretenue avec autrui : un ami exercera une influence différente de celle d'un collègue. Et les conflits seront appréhendés différemment, avec des stratégies d'accord ou de refus a priori, de solution médiane ...

Les outils d'aide à la résolution des conflits permettant de créer des espaces d'interactions entre les acteurs qui pourront changer les réseaux sociaux associés à certains problèmes, et faire évoluer leur perception peuvent alors être privilégiés. Dans ce cas, l'outil sera considéré comme un espace d'interaction entre les acteurs (décideur expert compris), tentant de modifier des clivages bloquants. Mais sans plus de précisions, une telle approche peut ne relever que du vœu pieux. En effet, qu'est-ce qui assure que la création d'un tel espace d'échange ne va pas au contraire exacerber les antagonismes et envenimer les conflits ? La solution à ce problème d'ordre théorique réside dans la réactivation de la notion d'institution définie comme un guide d'action permettant la prise de risque et structurant l'ordre social dans un contexte de pouvoirs asymétriques. C'est bien de cette manière qu'a été conçu le Système d'Information Géographique qui a servi de point d'ancrage à la réflexion sur le développement de l'aquaculture en Corse.

2- De la Gestion Intégrée des Zones Côtières au Système d'Information Géographique

La notion de gestion intégrée des zones côtières est un mode de planification et de gestion suivie, qui intègrent les enjeux sociaux, culturels, environnementaux et économiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'utilisation des océans et les méthodes de gestion. Une telle démarche stimule le développement durable des zones côtières tout en préservant la santé de ces écosystèmes importants. La gestion intégrée vise à développer une action concertée qui s'appuie sur les nouvelles approches interdisciplinaires concernant les ressources naturelles renouvelables et leurs usages. L'idée forte consiste à comprendre

⁹ Dans ce cadre, la cause principale des conflits est dans les objets ou leur utilisation, que se disputent différents acteurs. Ainsi, chaque acteur est-il conçu comme un agent rationnel, possédant une fonction d'utilité qu'il cherche à maximiser. Cette fonction d'utilité n'est pas influencée par celle des autres. Elle est relative à un état du monde, ou à sa représentation. Dans ce modèle, les autres acteurs sont des objets particuliers du monde : leur comportement intervient par ses conséquences sur les objets du conflit. Aucune interprétation des intentions et des volontés des autres acteurs n'est envisagée, seules leurs actions comptent. Ainsi, les représentations des différentes situations " objectives " possibles et de leurs conséquences en termes d'utilités individuelles sont au centre de la compréhension des conflits, et induisent des possibilités de les résoudre par des recherches de compromis.

l'évolution des usages publics ou privés des ressources vivantes, au sein d'écosystèmes considérés d'emblée comme des systèmes complexes, notamment en zones côtières. L'analyse des processus de décisions est ici déterminante. Il s'agit de comprendre comment les divers usages en dépendent, et comment ils influencent donc in fine sur la disponibilité spatio-temporelle des ressources.

Pour optimiser la capacité de diagnostic et aider les décideurs publics et privés dans leurs choix de gestion et de préservation des zones côtières, il est nécessaire de pouvoir appréhender un ensemble territorial. C'est une démarche "territoire" pour une vision à long terme de l'espace et des activités et pour conjuguer le développement économique à venir. L'échelle régionale apparaît être particulièrement appropriée à ce type d'application puisqu'elle permet d'intégrer l'ensemble « bassin versant – mer côtière » et de prendre en considération les différents usages en compétition sur l'espace et sur les ressources.

Outre l'intérêt porté aux conflits d'usages, les orientations de développement de la gestion concertée des zones côtières s'attache à développer des méthodologies destinées à décrire et à simuler des évolutions d'éco-sociosystèmes sous divers scénarios. Les ressources naturelles présentent en effet une grande variabilité, face aux diverses pressions anthropiques et environnementales. Il existe donc une grande incertitude dans leur évolution ; des scénarios complémentaires doivent donc être pris en compte.

Il importe donc d'aborder de manière cohérente les informations relatives aux divers milieux terrestres et marins, ainsi que les divers aspects scientifiques et socio-économiques ou réglementaires. Dans cette perspective, l'utilisation des technologies nouvelles liées à la gestion de l'information et à sa diffusion devient essentielle. Ces nouveaux outils et systèmes d'informations, notamment les bases de données multimédia, la cartographie numérique et les réseaux de communications internet, facilitent le dialogue entre les divers intervenants impliqués dans le processus de gestion intégrée. L'utilisation de logiciels de SIG est un élément de soutien important à l'analyse des données d'une part et à l'analyse spatiale des conflits d'usage d'autre part. C'est un outil de base territoriale. Les phénomènes spatiaux sont à prendre en considération dans les analyses environnementales et dans les décisions qui en découlent.

Les Systèmes d'Information Géographique traitent les données acquises sur des objets ou phénomènes localisés à la surface de la Terre, naturels ou liés à l'activité humaine. Les objectifs sont, d'une part, la modélisation, le traitement, et la restitution de l'information sous forme de cartes ou de bases de données, d'autre part, la recherche de processus d'analyse spatiale et d'intelligence de cette information pour l'aide à la décision. Les Systèmes d'Information Géographique proposent des méthodes performantes pour des applications dans des domaines aussi variés que la géographie, la géologie, l'urbanisme, le génie civil, l'environnement, l'aménagement du territoire et la Défense. Les apports originaux des SIG résident dans la mise en cohérence des données et dans la validation scientifique. L'organisation des données, basée sur des informations scientifiques fiables, permet un partage des connaissances pour une meilleure compréhension du problème.

Dans le cadre de la mise en place d'un système d'aide à la décision pour l'implantation de nouvelles unités aquacoles, le long du littoral de la Corse, une carte d'aptitude du littoral est proposée à l'aide d'un SIG. La définition des sites idéaux correspond

au croisement de différentes données et contraintes telles que les aspects réglementaires, les usages du site, son accessibilité, sa qualité en terme sanitaire et écologique, pour ne citer que les principaux. C'est une première approche, en ce sens qui est donc proposé. Elle intègre deux aspects : réglementaire et environnemental (Figure 1).

De tels inventaires ont déjà été initiés dans plusieurs secteurs du littoral français, tels que la Bretagne ou les Côtes-d'Armor, mais également dans d'autres pays, comme la Norvège (Kempf, 1999b), la Turquie (Deniz, 2003) ou encore l'Australie (Mc Leod et al., 2002).

Carte d'aptitude à l'implantation

de fermes aquacoles

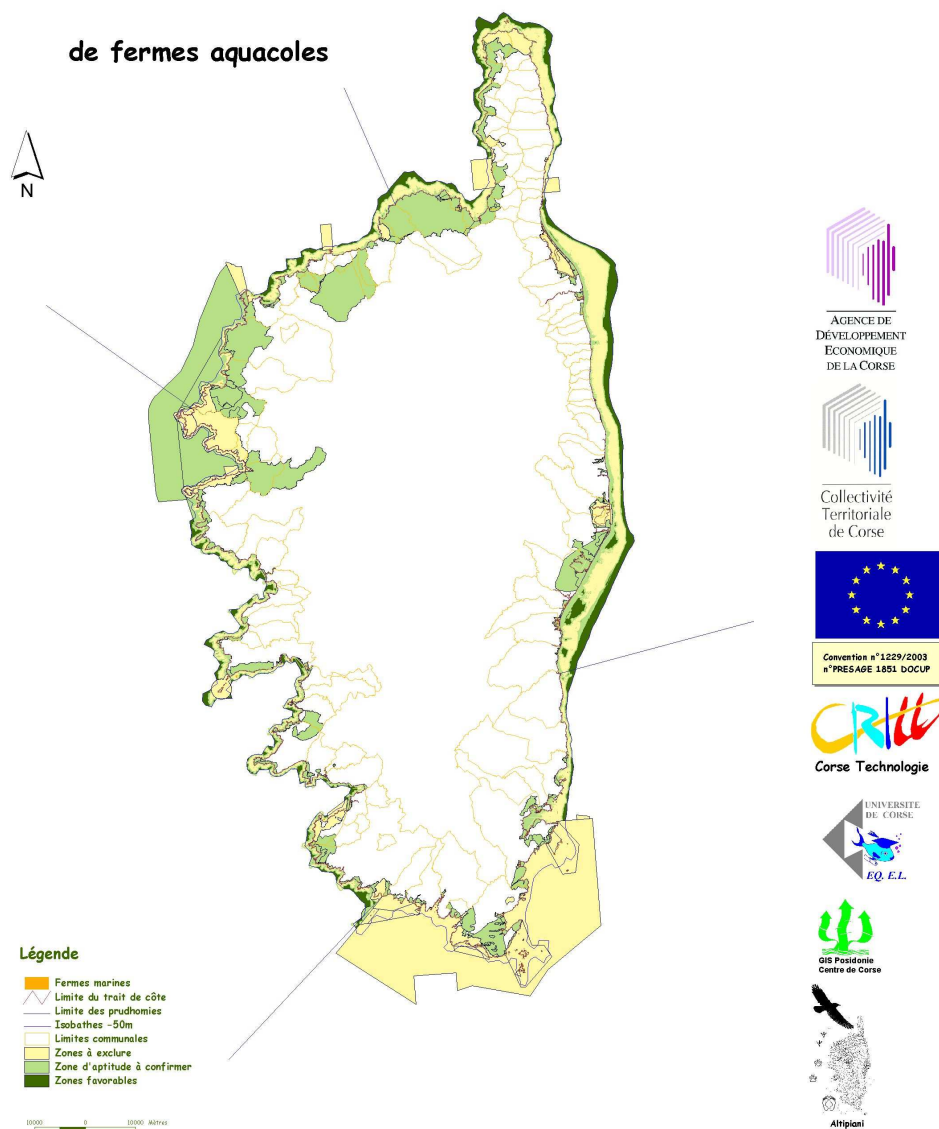


Figure 1 : Carte d'aptitude à l'implantation de fermes aquacoles le long du littoral corse.

3. Gouvernance locale et développement durable : des concepts à la contractualisation au niveau régional d'une action collective de développement de l'aquaculture

L'objectif de cette partie est de montrer comment l'appropriation d'un outil de gestion des conflits d'usage par les groupes d'acteurs peut s'étendre à la mise en œuvre d'une stratégie de développement d'un secteur, ce qui nous conduira à revenir sur le processus de coordination et sur la place du conflit dans celui-ci. Il nous faut au préalable rappeler que la notion de gouvernance est fréquemment mobilisée par la science politique pour rendre compte de la pluralité des acteurs associés à la définition de l'action publique, cette démarche nous paraissant limitée par le flou sémantique qui entoure ce concept dont, dans la discipline concernée, le seul point d'accord consiste dans le rôle modeste joué par l'Etat. De faible portée explicative au regard du problème ici évoqué puisqu'il ne parvient pas à expliquer l'origine de l'élargissement du domaine d'action de l'outil précédemment décrit, ce cadre d'analyse peut être avantageusement remplacé par une conception de « l'action orientée par la règle » développée par Serverin (2000). D'essence positive, cette dernière nous permet en effet d'éclairer la question de l'élargissement de l'usage de l'outil technique à un processus de coordination plus étendu grâce à la référence au rôle majeur joué par les institutions formelles locales (ici l'agence de développement de la Corse, émanation du pouvoir local) et les compétences qui lui ont été attribuées en matière de mise en œuvre de la politique de développement régional.

Le raisonnement élaboré repose alors sur le dispositif juridique et sur sa mobilisation par les acteurs. Ainsi, les lois de décentralisation couplées au plan de développement régional et au dispositif d'aide aux entreprises fournissent un cadre législatif et réglementaire à l'action régionale de soutien au développement économique¹⁰. Il ne définit en aucune manière des modalités pour y parvenir. Dans le cas que nous étudions, le détour de production requis par l'élaboration d'une action collective de développement de la filière aquacole rappelle donc à la fois l'absence de caractère performatif de la règle (le plan ne découle pas simplement des compétences formelles dont la collectivité territoriale est dotée) et la possibilité qu'elle ouvre dans le domaine de l'adoption d'actions allant pourtant dans le sens de l'objectif visé. La suite du travail montre comment cette appropriation s'est opérée.

3.1. Rappel sur le processus de coordination et sur la place du conflit dans celui-ci.

Ce processus a été initié par la création, à l'initiative de l'ADEC, d'un groupe de travail sur l'aquaculture réunissant tous les acteurs structurant de la vie économique (entreprises, Etat, Collectivité Territoriale, représentant des groupes politiques de l'Assemblée de Corse, représentants de la connaissance scientifique) au niveau régional. Une des difficultés identifiées pour le développement de la profession aquacole, concernait la difficulté d'accès à de nouveaux sites de production en mer, en référence à un conflit d'usage aboutissant au retrait du projet d'installation d'une ferme aquacole.

¹⁰ Il est à ce propos frappant de constater que, conformément à ce qu'indique la conception wébérienne de la sociologie du droit, la loi n'a de sens que dans la manière dont elle est appliquée et que la règle, énoncé public et explicite, organise une certaine prévisibilité de l'action sans pour autant la dicter.

A l'origine les différents acteurs n'avaient pas la même motivation et la même conception de leur rôle respectif et de celui des autres au sein de cette instance de concertation. Ainsi les scientifiques convoqués au titre d'experts étaient-ils là pour éclairer l'action des politiques ou pour la légitimer ?

Dans quelle mesure les entreprises aquacoles ont-elles intérêt à participer à la cette prise en compte de l'environnement alors que les politiques de développement durable sont susceptibles de se traduire par une augmentation des coûts de production et de nuire à la compétitivité externe du territoire (normes environnementales plus contraignantes que la réglementation et donc produit plus cher à produire que le produit extérieur) ? Les rencontres successives du groupe de travail ont été autant d'étapes de construction d'une même réalité pour des acteurs n'ayant pas les mêmes intérêts et n'agissant pas à la même échelle de temps et de territoire.

Le processus de coordination a permis d'ouvrir un espace de dialogue et de faire émerger une vision collective visant à une meilleure prise en compte de l'environnement avec la création d'un sous-groupe de travail pour la réalisation de la « cartographie d'aptitude du littoral à l'implantation de fermes aquacoles », c'est à dire pour une meilleure gouvernance environnementale, de manière à répondre en terme d'actions aux préoccupations de l'ensemble des usagers du littoral.

Le Groupe de travail aquaculture a débouché sur :

- 1- un règlement d'aide pour la filière aquacole et a donc permis de définir le cadre d'intervention de l'action publique,
- 2- des outils de prise en compte des préoccupations environnementales et des conflits d'usage du littoral,
- 3- le regroupement des professionnels et institutionnels autour d'actions communes et l'élaboration d'une stratégie à trois ans de développement durable portée par le syndicat des aquaculteurs.

Cette coordination qui a conduit à la réalisation d'outils et la construction d'une stratégie de développement durable de l'aquaculture.

3.2. L'action collective et la convention tripartite

Le Contrat de Plan Etat Région comprend un volet pêche aquaculture et la Collectivité Territoriale a mis en place un règlement d'aide spécifique à l'aquaculture.

Le syndicat des aquaculteurs corses s'est engagé dans une réflexion et un travail de définition d'actions communes organisées et planifiées sur trois ans.

C'est bien le développement durable qui constitue le principe fondamental des échanges entre les acteurs institutionnels et économiques initiant un processus « d'institutionnalisation » des relations dans le domaine de l'aquaculture. Ainsi, parmi les actions programmées, la mise en place d'un signe de qualité fondé sur le respect de l'environnement (adoption de normes de qualité environnementale plus contraignantes que celles imposées par la réglementation) et la création d'une plate-forme de R&D en réseau, sont deux actions phares.

La Collectivité Territoriale de Corse, via son agence de développement économique, a offert l'opportunité d'un cadre conventionnel structurant dont la stabilité garantit la possibilité

à chacun d'une projection dans le futur. Il définit les impératifs d'intérêt collectif et les moyens de les mettre en œuvre, il associe les acteurs publics (Collectivité Territoriale, Etat) et le Syndicat des aquaculteurs corses. Il permet de :

- Coordonner les actions

Coordination des actions du syndicat :

- reconnaissance des finalités communes (un signe de qualité),
- Inscription d'une action dans le temps et synchronisation de celle-ci par la planification (des étapes dans l'obtention du signe).

Coordination de l'action publique :

De l'Etat, de la Collectivité Territoriale et de l'Europe par l'élaboration et l'approbation d'un plan de financement IFOP, OFIMER et CTC) de l'action collective.

- Rendre plus réactive l'action publique puisque une fois l'ensemble du programme approuvé, la mise en œuvre des différentes actions ne nécessitera plus le passage en comité régional des aides (COREMODE).
- Responsabiliser les différents acteurs qui auront signé un document,
- S'engager dans le temps long et une durée précise.

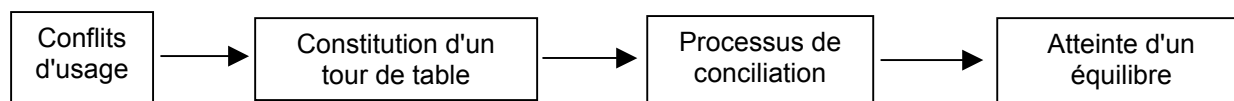
La contractualisation procède d'un libre accord entre les parties qui se trouvent ainsi tenues à la fois par le statut que la loi leur assigne et par les engagements qu'elles ont contractés. Cette nouvelle manière d'organiser l'exercice du pouvoir est entrée dans les faits et les mentalités (Cf Contrat de plan Etat/Région). La convention tripartite proposée est un exemple qui illustre le fait que la société se contractualise de plus en plus et selon A. Supiot (2001) que l'autonomie avance (le degré réel d'autonomie ne pourra être appréhendé que lors de la conduite de l'action collective).

Cependant, il ne s'agit pas de considérer la contractualisation de la société comme la panacée, et le seul « bon mode » d'action publique avec la mise en place d'une coordination de tous les acteurs. C'est une évolution observée est le symptôme d'une hybridation de la loi et du contrat et qui ne saurait en aucun cas dégager les pouvoirs publics de leurs rôle et responsabilité politique.

3.3. De l'outil à l'action, retour sur le rôle des institutions dans le processus de coordination

Le paragraphe précédente nous a permis de constater l'existence d'une dérive du cours de l'action publique dans la mesure où l'on est passé de la production d'un outil à connotation scientifique dédié à l'identification des sites d'implantation de fermes à un plan de développement d'une filière. Ce déplacement de la problématique nous conduit à nous interroger sur les raisons qui ont rendu possible la mise en œuvre d'une telle opération dans un contexte au départ marqué par une forte conflictualité et des divergences de points de vue et d'intérêts entre les différents groupes représentés. Une lecture "à plat" des événements pourrait au premier abord conduire à la mise en évidence de la séquence causale¹¹ suivante :

¹¹ On notera que les québécois sont passés maîtres dans l'art de formuler de telles préconisations, un exemple du genre étant celui de la forêt de Montmorency dont un plan d'aménagement durable a été mis en œuvre sur la base d'une logique d'adhésion des acteurs locaux. Cf. BÉLANGER L. (2001) La forêt mosaïque comme stratégie de conservation de la biodiversité de la sapinière boréale de l'Est : L'expérience de la forêt Montmorency, *Le naturaliste canadien*, 125(3), 18-25. Voir aussi : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des ressources



Satisfaisant par sa simplicité et par sa convergence avec le discours sur le rôle du local dans les processus de coordination des agents¹², ce schéma pêche cependant par un défaut de cohérence interne qui touche à l'idée de gouvernance territoriale qui le sous-tend. Pour mettre à jour cette incohérence logique, il nous faut d'abord souligner que cette vision prétend se rattacher à deux grands courants épistémologiques:

- i) l'analyse systémique selon laquelle l'action est le lieu d'apprentissage de la concertation. Elle sous-tend l'hypothèse selon laquelle les institutions jouent un rôle clé dans la résolution des tensions entre individus.
- ii) la conception constructiviste qui s'exprime au travers d'une forme de solidarité. L'action serait ainsi le lieu de mise en œuvre de principes et de valeurs¹³ qui s'incarneraient dans des initiatives "par le bas" mobilisant des formes de négociation paritaires, non pilotées par les pouvoirs publics.

Dans ce contexte, l'action sur le développement territorial n'est plus présentée comme la seule responsabilité du pouvoir public (local, régional ou étatique) mais comme la résultante d'un processus de coopération et de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs, dans lequel la collectivité locale (qui doit maintenant composer avec divers acteurs et institutions publics et privés) a un quadruple rôle d'orientation, d'animation, de pilotage et de régulation. La principale difficulté à laquelle nous confronte cette vision des faits est l'absence d'éléments de preuve relatifs à la seconde référence. En effet, si la présence d'institutions est avérée dans l'ensemble des exemples de coordination, il n'en va pas de même du caractère local du processus. On peut dès lors concevoir que la proximité géographique ne serait qu'un facteur adventice dans la dynamique observée. Les oppositions manifestées par les tenants d'une approche multi-critères de la proximité et, surtout, par une partie de l'école des conventions qui voit dans le caractère situé de ces dernières un élément explicatif clé de la

naturelles, de la faune et des parcs (2003b). Ressource et industrie forestière : Portrait statistique, [En ligne]. www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/connaissances/connaissances-statistiques.jsp

¹² C'est ainsi le cas au niveau des organismes internationaux selon lesquels la démocratisation dans la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique Latine, les processus de transition dans les pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'est et la généralisation dans tous ces pays de politiques de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel, ont mis à l'ordre du jour un retrait massif de l'Etat. La décentralisation est un aspect important de ce processus. Elle se traduit par un transfert des fonctions opérationnelles et d'un certain nombre des services d'appui aux niveaux intermédiaire et local de gouvernement, aux organisations de producteurs et aux organisations de la société civile. "Ces évolutions créent le contexte pour une approche participative du développement rural et rencontrent un accueil très favorable de la part des organisations internationales mais également de la part des populations rurales qui souhaitent être les acteurs de leur propre développement et participer activement à la conception, au suivi et à l'évaluation des stratégies de développement rural. Le retrait de l'Etat ouvre donc un espace pour le déploiement des actions des autres acteurs du développement rural." (J. Bonal, 1996, *Interface développement local-cadres stratégiques: le rôle de la région*, Miméo, Organisation des Nations Unies, Département du Développement Durable, septembre.

¹³ Boltanski appelle cette épreuve de justification ou les acteurs revendiquent des principes généraux supposés opposables à l'interlocuteur la « montée en généralité » ou l'acteur cesse de défendre son cas particulier en soutenant des arguments à portée générales valant dans tous les cas semblables et faisant référence à un bien commun. Il s'agit donc de présenter son cas particulier comme une instance d'une situation générale. (Boltanski L. et L. Thévenot, *De la justification - les économies de la grandeur*, Paris, collection NRF Essais, éditions Gallimard, 1991).

constitutions de cités (Boltanski et Thevenot, 1991) ne semblent pas résister à la critique en règle qu'en ont faite Amable et Palombarini (2003, 2004) qui pointent, d'une part, l'absence de travaux empiriques et, d'autre part, l'anthropologie spécifique ("l'homme comme être moral") nullement attestée. Nous retenons par conséquent l'idée que la présence d'un cadre juridique précisant les responsabilités des différents acteurs ainsi que l'existence d'un super-agent (une institution au sens de Commons) capable d'initier un processus de coordination sont les éléments clefs autour desquels proximité, démocratie participative, outils techniques... et même conflits peuvent venir se greffer mais ne conditionnent ni le déroulement du processus ni la réalisation d'un accord.

La gouvernance est selon C. Bail « La somme des voies et moyens à travers lesquels les individus, les institutions, publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflits peuvent être arbitrés et une coopération menée à bien » (Bail, C, 1996).

Mais il n'existe pas une solution universelle, cela dépend fortement de la nature de problèmes en jeu et le contexte ce que O. Godard a formalisé, dans le domaine de l'environnement, en opposant la prise de décision en univers stabilisé et en univers controversé. C'est aussi cette idée qui conduit Y. Meny et J.C. Thoenig (Meny, Y et Thoenig J.C., 1989) à distinguer des styles de gouvernement en fonction de la nature des problèmes.

La prise en compte du conflit d'usage sur le littoral a facilité l'émergence d'une nouvelle forme d'une concertation et d'une coordination des acteurs qui fait écho à la conception de gouvernance environnementale et à ses quatre dimensions ou approches (J. Theys, 2003).

- 1- Moderniser l'action publique en accroître la légitimité et la crédibilité,
- 2- Développer des mécanismes non autoritaires de coordination et de régulation de l'action collective,
- 3- Etendre la rationalité réflexive ou procédurale

Conclusion : changer de pouvoir.

La démarche présentée a permis de faire émerger une forme de coordination des acteurs et de l'action publique en région. Avec le conventionnement entre Collectivité Territoriale, l'Etat et le Syndicat des aquaculteurs, on assiste à définition d'un nouveau mode d'action publique autour d'un projet de développement en réunissant les différentes composantes de la société civile qui coopèrent avec les élus pour appliquer des orientations politiques. C'est aussi l'autonomie qui avance mais ce n'est pas non plus la solution miracle, en effet, ce qui a marché une fois ne doit pas être forcément et tout prix répété.

Ce qui compte, c'est de favoriser la proximité organisationnelle et institutionnelle au sein d'un réseau formalisé de concertation aboutissant au rapprochement des différents acteurs locaux à travers des réseaux. L'essentiel n'est pas dans un programme à prescrire, dans une forme idéale ou unique mais dans un choix des bonnes pratiques. Ce qui est en jeu, c'est la capacité collective à innover dans la forme de l'action publique.

Bibliographie

- Amable B. et S. Palombarini (2003). Une approche néo-réaliste de l'économie politique, *Communication au Colloque « Conventions »*, Paris La Défense, 11-13 décembre.
- Amable, B. et S. Palombarini (2004). *Retour sur «cette intersection vide de l'économie et de la sociologie» : l'«inexorable déchirement» entre l'économie des conventions et la régulation*, Miméo, <http://pythie.cepremap.ens.fr/~amable/reponseFB.pdf>.
- Bail, C (1996). « Environmental Governance : Reducing risks in democratic societies », *Introduction paper, EEC*, Future Studies Unit,.
- Barbier, R. (2000). *Comment Etendre la Démocratie aux Projets Techniques ?*, Communication aux 4èmes rencontres "Ville et management", 16-17 novembre, Nancy, 16 p.
- Bélanger L. (2001). La forêt mosaïque comme stratégie de conservation de la biodiversité de la sapinière boréale de l'Est : L'expérience de la forêt Montmorency, *Le Naturaliste Canadien*, 125(3), 18-25.
- Boltanski L. et L. Thévenot (1991). *De la Justification - Les Economies de la Grandeur*, Paris, collection NRF Essais, éditions Gallimard.
- Bonal J. (1996). *Interface développement local-cadres stratégiques: le rôle de la région*, Miméo, Organisation des Nations Unies, Département du Développement Durable, septembre.
- Boschma, R. (2004). Proximité et innovation, *Economie Rurale*, n° 280, mars-avril, pp. 8-24.
- Deniz H. (2003). Marine aquaculture and its interaction with other coastal users in Turkey. Proceedings of the *Sixth International Conference on the Mediterranean Coastal Environment*, MEDCOAST 03, E. Ozhan (ed.), 7-11 October 2003, Ravenna, Italy, Vol. 1.
- Godard O. (1993). Stratégies industrielles et convention d'environnement. De l'Univers stabilisé aux univers controversés », INSEE méthode, Paris.)
- Godbout, J. (1983) *La Participation Contre la Démocratie*, Editions Coopératives, Montréal.
- Gouvernement du Québec, Ministère des ressources naturelles, de la faune et des parcs (2003) *Ressource et industrie forestière : Portrait statistique*, www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/connaissances/connaissances-statistiques.jsp.
- Hayek, L. (1973). *Law Legislation and Liberty (Vol I, II, III Rules and Order)*, London & Henley, Routledge Kegan & Paul.
- Kempf M., 1999. La pisciculture marine française face aux conflits d'usage. In : « Aquaculture et environnement : poissons marins », Miner M.C. et Kempf M., Actes des journées nationales de travail Brest, 2-3 octobre 1997 : 63-69.
- Kirat, T. et A. Torre, UMR (2003). *Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles. Analyse dans les espaces ruraux*, "Programme Environnement, vie, société du CNRS (appel d'offres Territoires, environnement et nouveaux modes de gestion : la "gouvernance" en question).
- Kirat, T. (2003). Pluralité des registres de responsabilité en matière de troubles du voisinage, in T. Kirat (Ed.) : *Les Mondes du Droit de la Responsabilité : Regards sur le Droit en Action* ; Droit et Société, Recherches et Travaux, n°10, L.G.D.J., pp.255-266.
- Kirat, T. et C. Lefranc (2004). Les profils départementaux des conflits d'usage des espaces ruraux : une analyse empirique du contentieux dans sept départements français, *Communication aux 4èmes Journées de la Proximité*, GREQAM, Université de Marseille Provence, juin.
- Levratto, N. et M-F. Saliceti (2002). Démarche collective et NIMBY. L'enjeu : une extension de la démocratie aux projets techniques, in *Actes du Colloque « Environnement et Identité en Méditerranée »*, 2002.
- McLoad I., Pantus F., Preston N. (2002). The use of a geographical information system for land-based aquaculture planning. *Aquaculture research*, 33 : 241-250.
- Meny et J.C. Thoenig (1989). *Politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Serverin, E. (2000) Agir selon les règles dans la sociologie de Max Weber, in E. Serverin et A. Berthoud (Eds.) *La Production des Normes entre Etat et Société Civile*, Paris, l'Harmattan, 209-305.
- J. Theys (2003). La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement, *Revue de Développement rural - Dossier 2* : « gouvernance locale et Développement durable ».
- Zaccai, E. et Mormont M. (2001). *Policy instruments for sustainable development and the citizen's role*, Miméo HL/19/005 et 006, Programme « Leviers pour une politique de développement durable ».